

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
21.12.2005. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о спорту садржи анализу ефеката у складу са чл. 34. став 2. тачка 5. Пословника Владе Републике Србије (“Службени гласник РС“ бр. 113/04).

У складу са чланом 3. став 1. Одлуке о изменама и допунама Пословника Владе Републике Србије (“Службени гласник РС“ бр.113/04) даје се

МИШЉЕЊЕ:

Образложење Нацрта закона о спорту, који је Савету за регулаторну реформу привредног система доставило на мишљење Министарство спорта од 16.12.2005. године, САДРЖИ НЕПОТПУНУ АНАЛИЗУ ефеката у складу са чланом 34. став 2, тачка 5. Пословника Владе Републике Србије.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Савету за регулаторну реформу привредног система је Министарство просвете и спорта доставило на мишљење Нацрта закона о спорту са Образложењем које садржи одељак под насловом: „Анализа ефеката примене закона“.

У анализи ефеката, обрађивач прописа наводи да је у току припреме закона спроведена је широка јавна расправа и омогућено је свим заинтересованим странама да изнесу своје примедбе, предлоге и сугестије. Обрађивач такође наводи да ће решења у закону утицати на организацију и рад свих лица која се баве спортистким активностима и делатностима али и да примена закона неће имати негативне ефекте по организације и појединце у области спорта. Надаље обрађивач наводи да се може очекивати да ће и након истека рока од годину дана за усклађивање са законом највећи број организација у области спорта остати у првобитном статусу удружења, али ће један од ефеката примене новог закона бити и повећање броја организација са статусом привредних друштава и установа.

Обрађивач наводи да ће решења у закону омогућавати и штитити тржишну конкуренцију у обављању делатности у области спорта. Нови модели финансирања остваривања општег интереса у области спорта и задовољавања потреба грађана у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, омогућиће рационално, наменско и транспарентно коришћење средстава буџета Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

У погледу трошкова, обрађивач наводи да ће поједина решења закона (на пример, обавеза осигурања врхунских и перспективних спортиста од последица несрећних случајева, обавеза утврђивања здравствене способности спортиста такмичара, обавеза спортских организација које се такмиче у националним и професионалним лигама да имају запослена или ангажована одређена лица са одговарајућим спортским звањем, обавеза да се системом лиценцирања клубова обухвате и финансијски услови за учешће у такмичењу) створити додатне трошкове појединим спортским организацијама, али таква решења су нужна за успостављање функционалног система спорта у Републици, обезбеђење одговарајуће заштиту спортиста и других учесника у спортским такмичењима и заштиту регуларности спортских такмичења.

Како би се обрађивач прописа подсетио на разлоге из којих се анализа ефеката прописа врши и како би је надаље, приликом израде прописа, примењиво, у даљем тексту наводимо шта одељак образложења „анализа ефеката прописа-акта“, мора посебно да садржи:

- одређење проблема који акт треба да реши;
- циљеве који се доношењем акта постижу;
- анализу о томе које су друге могућности за решавање проблема разматране изузев доношења акта;
- зашто је доношење акта најбоље за решавање проблема.

Такође, одељак „анализа ефеката прописа-акта“ мора да садржи следећа објашњења:

- на кога и како ће највероватније утицати решења предложена у акту,
- који су трошкови које ће примена акта изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећа,
- да ли су позитивни ефекти доношења акта такви да оправдавају трошкове,
- да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију,
- да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о акту и
- које ће мере током примене акта бити предузете да би се остварили разлози доношења акта.

Ако обрађивач сматра да образложење прописа-акта не треба да садржи анализу ефеката, дужан је да то посебно образложи.

Обрађивач, треба да наведе да ли су у вези са прописом-актом спровођене јавне расправе и у којој мери су на решења која се предлажу прописом-актом утицала мишљења изнета на тим јавним расправама.

Само на основу целовитог образложења, израђеног у складу са горе наведеним списком објашњења, Савет може да сагледа да ли је пропис-акт израђен уз анализу ефеката и да да сврсисходно мишљење о томе.

Наглашавамо да је анализа ефеката процес који обрађивач спроводи од почетка рада на пропису-акту, а да након његове израде, у образложењу

нацрта прописа-акта, само описује у чему се та анализа састојала. Дакле, сврха анализе ефеката прописа-акта није да након израде прописа-акта компликује обрађивачу израду образложења, већ да допринесе изради прописа-акта са најпозитивнијим могућим ефектима. Сврха самог описа анализе ефеката је да Савет и Владу, а на крају и Скупштину и све заинтересоване стране упозна са очекиваним ефектима предложеног прописа-акта и са тим како је анализа ефеката током израде прописа-акта вршена.

Такође истичемо да Савет врши процену тога да ли образложење прописа-акта треба или не треба да садржи анализу ефеката и о томе даје мишљење. Ту процену не врши обрађивач прописа, па он нацрт, односно предлог прописа-акта обавезно доставља Савету на мишљење.

У делу образложења у коме се објашњавају поједине одредбе нацрта закона врло исцрпно су дати примери упоредне праксе као и историјска решења, те су наведене неке дилеме које је наметнула спроведена јавна расправа, што је врло позитивно јер пружа могућност јаснијег сагледавања проблема који се прописом решавају, могућих алтернатива за решавање проблема као и разлоге због којих се обрађивач одлучио за предложена решења.

Ипак, може се закључити да анализа ефеката предложених решења није доведена до краја, јер је изостао баш њен најбитнији део и то сагледавање ефеката разматраних решења и образложење из којих разлога се од предложеног решења очекују најбољи ефекти.

Имајући у виду чињеницу да се ради о изузетно обимном пропису који у себи садржи и материјално-правне и процесно-правне одредбе а уз то регулише и врло осетљиву материју приватизације, Савету за регулаторну реформу је било тешко да у остављена три дана изради мишљење анализи ефеката свих предложених решења. У том смислу Савет указује само на нека од предложених решења код којих ефекти нису сагледани у довољној мери.

Обрађивач прописа није предочио какве ће ефекте имати двоструког режима приватизације, односно да ли ће три изузетка од правила да *„Непокретности у друштвеној својини на којима право располагања, односно коришћења имају спортске организације, спортска друштва, савези и друге организације у области спорта са статусом удружења, савеза или друштвене организације, са седиштем на територији Републике Србије, даном ступања на снагу овог закона постају средства у својини Републике, на којима право коришћења има јединица локалне самоуправе на чијој се територији непокретности налазе“* прописана чланом 188 став 2. имати на редован поступак приватизације спортских удружења са друштвених капиталом. Такође није јасно решење из тог члана да се јединици локалне самоуправе повери надлежност за утврђивање услова за примену првог изузетка у ком случају непокретности уместо да постану државна својина постају својина спортског удружења. Сматрамо да је обрађивач прописа требао да образложи због чега се определио за такво решење, а не за решење да се та

функција евентуално повери неком телу које би га спроводило на јединствен начин. Плашимо се да овакво решење може да доведе до потпуно различитог спровођења као и до евентуалних злоупотреба од стране неких јединица локалне самоуправе. Иако је навео примере из упоредне праксе (Хрватска и Словенија) обрађивач прописа није образложио зашто се није определио ни за једно од та два решења, већ је прописао сасвим другачије решење. Обрађивач прописа је посебно требао да образложи зашто је увео баш лимит од 12 година претежног коришћења непокретности од стране организације (члан 188. став 2. тачка 1.), а неки други краћи или дужи рок. Напомињемо да је уобичајено да закон предвиђа рокове од 6 месеци, 1, 3, 5, 10, 20 година и да је крајње неуобичајено да се нешто прописује рок од 12 година, па то може створити негативан утисак да је такав рок прописан за некога специјално. Да је анализа оваквог решења вршена, обрађивач прописа би јасно предочио колико случајева потпада у ову категорију и која је претпостављена вредност непокретности које по том основу неће постати државна својина, већ својина неког спортског удружења.

Обрађивач прописа није дао јасне разлоге зашто се није определио за нпр. цитирано Хрватско решење које не пружа могућност приватизације непокретности, већ предвиђа прелазак непокретности у власништво државе (алтернативе су градски, жупанијски или општински ниво или национални спортски савези). То решење предвиђа да се ти објекти даље издају у закуп спортским друштвима.

Надаље, обрађивач је у члану 197 предвидео да „купац капитала субјекта приватизације не може бити: лице које има акције или уделе у некој од спортских организација у истој грани спорта;...“. Оваква одредба искључује из приватизације и лица која као мањински акционари можда имају само неколико акција (нпр акције су стекли бесплатно у поступку приватизације). Требало би размислити о томе да се ово ограничење односи на лица која у некој од спортских организација у истој грани спорта имају значајно учешће у складу са Законом о привредним друштвима (члан 367).

Обзиром на наведено, мишљења смо да образложење **Нацрта закона о спорту САДРЖИ НЕПОТПУНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чланом 34. став 2. тачка 5. Пословника Владе Републике Србије.

У Београду, 21. децембар 2005. године

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

др Предраг Бубало

